



N.2985/2008

Reg. Dec.

NN.

**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

5618,6116 e 6182

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

Reg. Ric.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta) Anno 2007

ha pronunciato la seguente

**DECISIONE**

sui seguenti ricorsi in appello:

1) n. 5618 del 2007, proposto da Topazio S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avv.ti Fulvio Lorigiola e Luigi Manzi, con domicilio eletto presso il secondo in Roma alla via F. Confalonieri nr. 5,

**contro**

Gottardo Maria Luisa e Carraro Ottorino, rappresentati e difesi dagli avv.ti Silvia Bennacchio e Carmine Cosentino, con domicilio eletto presso il secondo in Roma alla via Silla nr. 28,

**e nei confronti di**

- Comune di Padova, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avv.ti Carlo De Simoni, Alessandra Montobbio e Fabio Lorenzoni, con domicilio eletto presso quest'ultimo in Roma alla via del Viminale nr. 43;
- Regione Veneto, in persona del Presidente *pro tempore*, non costituita;
- Prearo Costruzioni S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avv.ti

Giorgio Fornasiero e Luigi Manzi, con domicilio eletto presso il secondo in Roma alla via F. Confalonieri nr. 5;

- SO.GE.DI. S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avv.ti Gabriele Pirocchi e Giovanni Attilio De Martin, con domicilio eletto presso il primo in Roma alla via Salaria nr. 280;

- Comitato Ponterotto, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, non costituito;

- Vecelli Luisa, Ferro Anna, Donegà Marta Maria Pia, Bezzato Paola, Lazzaro Vincenzina, Carlucci Massimiliano, Zen Roberto, Michieli Pietro, Buratto Alfonso, Fatnassi Naceur, Zezza Giuseppe, Zerbin Stefano, Meduri Marco, Cavalieri Roberto, Cardin Matteo, Peppone Marianna, Bazzani Michela, Cassarà Massimo, Vincenzi Aldo, Nono Stefano, Crivellaro Michele, Zaramella Sara, Mozzato Andrea, Quartesan Giuliano, Vardabasso Luca, Gaddo Annalisa, Beccaro Ornella, Trevisan Elisa, Pick Stefano, Poggianti Bianca Maria, Degli Esposti Paola, Giordano Bruno, Balzani Maria Teresa, Trovò Andrea, De Rossi Alberto, Carraro Maria, Anghelidis Michele, Martone Franco, Boccioni Francesco, Pavan Emanuela, Polleschi Giorgio, Turra Stefano, Bedin Michele, Donegà Virgilio Andrea, Bandiera Ernesto, Onder Marika, Sciavon Paolo, Morgiato Mauro, Barzon Silvia, Varotto Serena, Zulia Luisa, Rampazzo Filippo, Crivellari Andrea, Dalla Palle Silvano, Vecchi Luciano, Cavaliere Nicola, Zuccalà Enrico,

Agostini Simonetta, Ruggero Annalisa e Piva Federica, non costituiti;

**e con l'intervento di**

Raggruppamento delle Istituzioni di Assistenza e Beneficenza – R.I.A.B. – di Padova, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avv.ti Alberto Cartia e Andrea Manzi, con domicilio eletto presso il secondo in Roma alla via F. Confalonieri nr. 5;

**per l'annullamento e totale riforma, previa sospensione**

della sentenza del T.A.R. Veneto, I<sup>a</sup> Sezione, 10 maggio 2007, nr. 1597/07 (depositata il 28 maggio 2007 e non notificata), con cui è stato accolto il ricorso proposto dai sigg.ri Gottardo e Carraro e per l'effetto sono state annullate le delibere del Comune di Padova di adozione e approvazione del PIRU – località Ponterotto.

2) n. 6116 del 2007, proposto dal Comune di Padova, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avv.ti Carlo De Simoni, Alessandra Montobbio e Fabio Lorenzoni, con domicilio eletto presso quest'ultimo in Roma alla via del Viminale nr. 43,

**contro**

Gottardo Maria Luisa e Carraro Ottorino, rappresentati e difesi dagli avv.ti Silvia Bennacchio e Carmine Cosentino, con domicilio eletto presso il secondo in Roma alla via Silla nr. 28,

**e nei confronti di**

- Regione Veneto, in persona del Presidente *pro tempore*, non

costituita;

- Topazio S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, non costituita;

- Comitato Ponterotto, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, non costituito;

- Vecelli Luisa, Ferro Anna, Donegà Marta Maria Pia, Bezzato Paola, Lazzaro Vincenzina, Carlucci Massimiliano, Zen Roberto, Michieli Pietro, Buratto Alfonso, Fatnassi Naceur, Zezza Giuseppe, Zerbin Stefano, Meduri Marco, Cavalieri Roberto, Cardin Matteo, Peppone Marianna, Bazzani Michela, Cassarà Massimo, Vincenzi Aldo, Nono Stefano, Crivellaro Michele, Zaramella Sara, Mozzato Andrea, Quartesan Giuliano, Vardabasso Luca, Gaddo Annalisa, Beccaro Ornella, Trevisan Elisa, Pick Stefano, Poggianti Bianca Maria, Degli Esposti Paola, Giordano Bruno, Balzani Maria Teresa, Trovò Andrea, De Rossi Alberto, Carraro Maria, Anghelidis Michele, Martone Franco, Boccioni Francesco, Pavan Emanuela, Polleschi Giorgio, Turra Stefano, Bedin Michele, Donegà Virgilio Andrea, Bandiera Ernesto, Onder Marika, Sciavon Paolo, Morgiato Mauro, Barzon Silvia, Varotto Serena, Zulia Luisa, Rampazzo Filippo, Crivellari Andrea, Dalla Palle Silvano, Vecchi Luciano, Cavaliere Nicola, Zuccalà Enrico, Agostini Simonetta, Ruggero Annalisa e Piva Federica, non costituiti;

**per l'annullamento e riforma, previa sospensione**

della sentenza del T.A.R. Veneto, I<sup>^</sup> Sezione, 10 maggio 2007,

nr. 1597/07, depositata il 28 maggio 2007, non notificata, con cui è stato accolto il ricorso proposto dai sigg.ri Gottardo e Carraro e per l'effetto sono state annullate le delibere del Comune di Padova di adozione e approvazione del PIRU – località Ponterotto.

3) nr. 6182 del 2007, proposto dal Raggruppamento delle Istituzioni di Assistenza e Beneficenza – R.I.A.B. – di Padova, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avv.ti Alberto Cartia e Andrea Manzi, con domicilio eletto presso il secondo in Roma alla via F. Confalonieri nr. 5,

**contro**

Gottardo Maria Luisa e Carraro Ottorino, rappresentati e difesi dagli avv.ti Silvia Bennacchio e Carmine Cosentino, con domicilio eletto presso il secondo in Roma alla via Silla nr. 28,

**e nei confronti di**

- Comune di Padova, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avv.ti Carlo De Simoni, Alessandra Montobbio e Fabio Lorenzoni, con domicilio eletto presso quest'ultimo in Roma alla via del Viminale nr. 43;
- Regione Veneto, in persona del Presidente *pro tempore*, non costituita;
- Prearo Costruzioni S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, non costituita;
- SO.GE.DI. S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avv.ti Gabriele Pirocchi e

Giovanni Attilio De Martin, con domicilio eletto presso il primo  
in Roma alla via Salaria nr. 280;

- Comitato Ponterotto, in persona del legale rappresentante  
*pro tempore*, non costituito;

- Vecelli Luisa, Ferro Anna, Donegà Marta Maria Pia, Bezzato  
Paola, Lazzaro Vincenzina, Carlucci Massimiliano, Zen  
Roberto, Michieli Pietro, Buratto Alfonso, Fatnassi Naceur,  
Zezza Giuseppe, Zerbin Stefano, Meduri Marco, Cavalieri  
Roberto, Cardin Matteo, Peppone Marianna, Bazzani Michela,  
Cassarà Massimo, Vincenzi Aldo, Nono Stefano, Crivellaro  
Michele, Zaramella Sara, Mozzato Andrea, Quartesan  
Giuliano, Vardabasso Luca, Gaddo Annalisa, Beccaro Ornella,  
Trevisan Elisa, Pick Stefano, Poggianti Bianca Maria, Degli  
Esposti Paola, Giordano Bruno, Balzani Maria Teresa, Trovò  
Andrea, De Rossi Alberto, Carraro Maria, Anghelidis Michele,  
Martone Franco, Boccioni Francesco, Pavan Emanuela,  
Polleschi Giorgio, Turra Stefano, Bedin Michele, Donegà  
Virgilio Andrea, Bandiera Ernesto, Onder Marika, Sciavon  
Paolo, Morgiato Mauro, Barzon Silvia, Varotto Serena, Zulia  
Luisa, Rampazzo Filippo, Crivellari Andrea, Dalla Palle  
Silvano, Vecchi Luciano, Cavaliere Nicola, Zuccalà Enrico,  
Agostini Simonetta, Ruggero Annalisa e Piva Federica, non  
costituiti;

**avverso e per l'integrale riforma**

**previa sospensione dell'efficacia esecutiva**

della sentenza della I<sup>^</sup> Sezione del T.A.R. per il Veneto nr.

1597 del 28 maggio 2007, a mezzo della quale sono stati accolti il ricorso principale e i (due) ricorsi per motivi aggiunti, interposti dai sigg.ri Gottardo Luisa e Carraro Ottorino, per il preteso annullamento dei seguenti atti e/o provvedimenti amministrativi:

- per quanto concerne il ricorso introduttivo, deliberazione della Giunta Comunale di Padova nr. 245 del 23 marzo 2004 e deliberazione del Consiglio Comunale di Padova nr. 112 del 28 settembre 2004, recanti, rispettivamente, l'adozione e l'approvazione del Programma Integrato di Riqualficazione Urbana (PIRU) in Comune di Padova, località Ponterotto, in variante al P.R.G. del Comune di Padova;
- quanto al I° ricorso per motivi aggiunti, deliberazione della Giunta Regionale del Veneto nr. 121 del 21 gennaio 2005, avente ad oggetto l'approvazione regionale del predetto PIRU;
- relativamente al II° ricorso per motivi aggiunti, permesso di costruire nr. 3225 del 22 dicembre 2005, rilasciato in favore della Topazio S.r.l. per la realizzazione dei fabbricati (A e B) oggetto del precitato PIRU, nonché permesso di costruire nr. 3733/2005, concesso alla SO.GE.DI. S.r.l., per l'attuazione delle relative opere di urbanizzazione.

Visti i ricorsi con i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione delle parti appellate, e l'atto di

intervento del Raggruppamento delle Istituzioni di Beneficenza (R.I.A.B.) di Padova nel giudizio nr. 5618/07;

Viste le memorie prodotte dalla Topazio S.r.l. (in data 24 aprile 2008), dal Comune di Padova (in data 24 aprile 2008), dal R.I.A.B. di Padova (in data 31 luglio 2007 e 24 aprile 2008), da Gottardo Maria Luisa e Carraro Ottorino (il 24 aprile 2008) e dalla SO.GE.DI. S.r.l. (in data 2 aprile 2008) a sostegno delle rispettive difese;

Visto l'appello incidentale proposto dalla Prearo Costruzioni S.r.l. nell'ambito del giudizio nr. 5618/07;

Viste le ordinanze di questa Sezione nn. 4048/07, 4053/07 e 4054/07 del 31 luglio 2007, con le quali sono state respinte le domande incidentali di sospensione della sentenza impugnata;

Visti gli atti tutti della causa;

Relatore, all'udienza pubblica del 6 maggio 2008, il Consigliere *Raffaele Greco*;

Uditi l'avv. Lorigiola e l'avv. A. Manzi su delega dell'avv. L. Manzi, per la Topazio S.r.l., l'avv. Lorenzoni per il Comune di Padova, gli avv. Cartia e Andrea Manzi per il R.I.A.B. di Padova, l'avv. Cosentino per gli appellati Gottardo e Carraro e l'avv. Pirocchi per la SO.GE.DI. S.r.l.;

Ritenuto e considerato quanto segue:

### **F A T T O**

**1.** La società Topazio S.r.l. ha impugnato la sentenza con la quale il T.A.R. del Veneto, in accoglimento del ricorso proposto

dai sigg.ri Maria Luisa Gottardo e Ottorino Carraro, ha annullato gli atti meglio in epigrafe indicati, relativi ad adozione e approvazione del programma di riqualificazione urbanistica, edilizia e ambientale (PIRUEA) delle aree del Comune di Padova, località Ponterotto, in esecuzione del quale erano stati rilasciati in favore della medesima Topazio S.r.l. due permessi di costruire, anch'essi impugnati con motivi aggiunti e annullati con la predetta sentenza.

A sostegno dell'impugnazione, ha dedotto:

1) illegittimità ed erroneità della sentenza gravata per violazione dei principi di legittimazione ed interesse ad agire, nonché per mancato conferimento di apposito mandato alle liti; inammissibilità sotto vari profili del ricorso di primo grado e dei successivi atti per motivi aggiunti (con riguardo alla reiezione delle eccezioni preliminari spiegate in primo grado, relative all'asserita carenza di legittimazione e di interesse ad agire in capo ai sigg.ri Gottardo e Carraro, nonché alla inammissibilità dei due atti di motivi aggiunti, non corredati da apposita procura ancorché proposti anche nei confronti di soggetti diversi rispetto a quelli evocati in giudizio col ricorso introduttivo);

2) illegittimità ed erroneità della sentenza del T.A.R. Veneto nella parte in cui ha accolto i due motivi del ricorso principale; violazione dei poteri del giudice nel processo amministrativo; inammissibilità del sindacato di merito (avendo il primo giudice inammissibilmente sindacato il merito dell'azione

amministrativa);

3) illegittimità della sentenza gravata per erroneità e contraddittorietà della motivazione; erroneo travisamento dei fatti e dei presupposti di diritto; violazione ed errata applicazione della legge regionale veneta 1 giugno 1999, nr. 23; ingiustizia manifesta (quanto alla parte in cui il primo giudice ha ritenuto insussistenti i presupposti per il ricorso al PIRUEA, concludendo che l'intera operazione era destinata unicamente a fini speculativi e trascurando le evidenze documentali da cui emergeva, invece, la presenza anche di una varietà di interventi e finalità di interesse pubblico).

L'appellante, pertanto, ha chiesto l'annullamento della sentenza impugnata, previa sospensione della sua efficacia, e il conseguenziale rigetto del ricorso di primo grado.

Costituitisi, gli appellati Gottardo e Carraro si sono motivatamente opposti all'accoglimento dell'impugnazione, concludendo per la conferma della sentenza gravata.

Si sono invece associati all'appello, chiedendone l'accoglimento, il Comune di Padova, la SO.GE.DI. S.r.l. e il Raggruppamento delle Istituzioni di Assistenza e Beneficenza (R.I.A.B.) di Padova, quest'ultimo intervenuto nella presente fase, in quanto non presente nel giudizio di primo grado.

Quanto alla Prearo Costruzioni S.r.l., interveniente *ad opponendum* in primo grado, ha a sua volta impugnato la medesima sentenza nelle forme dell'appello incidentale, con unico articolato motivo che sostanzialmente corrispondeva alle

censure formulate dalla Topazio S.r.l., sopra riassunte *sub* 2 e 3.

L'ammissibilità della costituzione della SO.GE.DI. S.r.l., peraltro, è stata contestata dagli appellati Gottardo e Carraro, i quali ne hanno chiesto l'estromissione dal giudizio avendo detta società perso, nelle more dell'appello, ogni qualità di parte nel giudizio che occupa; analogamente, gli appellati hanno chiesto dichiararsi inammissibile l'appello incidentale di Prearo Costruzioni S.r.l., al cui intervento in giudizio si erano già opposti in primo grado.

**2.** Avverso la medesima sentenza del T.A.R. del Veneto, ha proposto autonoma impugnazione anche il Comune di Padova, chiedendone la riforma previa sospensione sulla base delle seguenti deduzioni:

1) violazione ed erronea applicazione dei principi in materia di legittimazione e interesse ad agire e sul conferimento di mandato alle liti; carenza ed erroneità della motivazione (avendo il T.A.R. disatteso le eccezioni sollevate anche dall'Amministrazione in ordine alla carenza di legittimazione e/o di interesse ad agire in capo ai ricorrenti Gottardo e Carraro, nonché all'inammissibilità dei motivi aggiunti per difetto di procura *ad hoc*);

2) violazione di legge; violazione dei poteri del giudice nel processo amministrativo; inammissibilità del sindacato di merito (avendo il primo giudice, anche ad avviso dell'Amministrazione, operato un non consentito sindacato di

tale tipo);

3) erroneità e contraddittorietà della motivazione della sentenza impugnata; travisamento dei fatti e dei presupposti di diritto; violazione ed errata applicazione della legge regionale veneta 1 giugno 1999, nr. 23 (avendo, in ogni caso, il T.A.R. erroneamente ritenuto non sussistenti i presupposti di legge per il ricorso al PIRUEA, e conseguentemente quest'ultimo finalizzato a meri obiettivi speculativi).

Gli appellati Gottardo e Carraro si sono costituiti anche in questo giudizio, opponendosi con diffuse argomentazioni all'accoglimento dell'appello.

**3.** Un terzo appello avverso la sentenza del T.A.R. del Veneto nr. 1597 del 2007 è stato proposto dal Raggruppamento delle Istituzioni di Assistenza e Beneficenza (R.I.A.B.) di Padova, soggetto interessato all'operazione per cui è causa ancorché non destinatario di notifica del ricorso di primo grado, in quanto obbligatosi ad acquistare dai soggetti proponenti il PIRUEA nr. 36 unità immobiliari da realizzarsi nell'ambito di intervento concernente la zona A ed a concederli in locazione al Comune di Padova per un periodo di 15 anni.

A sostegno della propria impugnazione, ha dedotto:

1) illegittimità per violazione dell'art. 21 della legge 6 dicembre 1971, nr. 1034 (*error in procedendo* per mancata notificazione del ricorso di primo grado ad un contraddittore necessario); eccesso di potere per difetto di istruttoria (stante l'omessa notifica del ricorso introduttivo a esso R.I.A.B. ed il mancato

ordine di integrazione del contraddittorio da parte del giudice di primo grado);

2) eccesso di potere sotto i profili del difetto di istruttoria, travisamento dei fatti ed erroneità dei presupposti, nonché nella figura sintomatica del difetto ed illogicità della motivazione e della manifesta illogicità ed irrazionalità; violazione degli artt. 1, 3 e 5 della legge regionale veneta 1 giugno 1999, nr. 23, nonché dell'art. 22 della legge 17 febbraio 1992, nr. 179; violazione dell'art. 21 *octies* della legge 7 agosto 1990, nr. 241 (avendo il T.A.R. inammissibilmente sindacato il merito dell'azione amministrativa, ed essendo comunque erronee le sue valutazioni circa l'insussistenza dei presupposti per il PIRUEA).

Pertanto, il R.I.A.B. ha chiesto l'annullamento della sentenza impugnata con rinvio al giudice di primo grado, ai sensi dell'art. 35 della legge nr. 1934 del 1971, sulla base della doglianza appena richiamata *sub* 1, e solo in via subordinata la riforma di detta sentenza con la reiezione del ricorso.

Costituitisi anche in questo giudizio, gli appellati Gottardo e Carraro hanno *in limine* eccepito l'inammissibilità dell'appello per carenza di legittimazione in capo al R.I.A.B. di Padova, che non poteva rivestire la qualità di parte nel giudizio di primo grado; nel merito, poi, si sono articolatamente opposti all'accoglimento dell'appello, concludendo per la conferma della sentenza gravata.

Si sono costituiti, inoltre, anche il Comune di Padova e la

SO.GE.DI. S.r.l., chiedendo l'accoglimento dell'appello.

4. All'esito della camera di consiglio del 31 luglio 2007, questa Sezione ha respinto le domande incidentali di sospensione della sentenza impugnata formulate da tutti e tre gli appellanti.

5. All'udienza del 6 maggio 2008, le cause sono state introitate per la decisione.

### **DIRITTO**

1. Vanno anzi tutto riuniti i tre appelli oggi all'esame, avendo essi a oggetto la medesima sentenza.

2. In ordine logico, la prima questione da esaminare è quella relativa all'ammissibilità dell'appello (nr. 6182 del 2007) proposto dal Raggruppamento delle Istituzioni di Assistenza e Beneficenza (R.I.A.B.) di Padova, contestata con apposita eccezione dagli appellati Gottardo e Carraro.

La questione, invero, va esaminata congiuntamente col primo motivo d'appello formulato dello stesso R.I.A.B., col quale si lamenta la mancata notifica del ricorso di primo grado a esso R.I.A.B. nonché il mancato ordine di integrazione del contraddittorio da parte del primo giudice: infatti, è intuitivo che entrambe le questioni implicano l'accertamento dell'esatta veste del R.I.A.B. odierno appellante nell'ambito del giudizio che occupa (contraddittore necessario secondo lo stesso appellante, privo di qualsivoglia veste processuale secondo gli appellati).

Inoltre, l'esame del primo motivo di appello formulato dal

R.I.A.B. è comunque prioritario, in quanto il suo eventuale accoglimento comporterebbe – come espressamente richiesto dall'appellante – l'annullamento con rinvio al primo giudice ai sensi dell'art. 35 della legge 6 dicembre 1971, nr. 1034, trattandosi di *error in procedendo*.

**2.1.** Tanto premesso, il Collegio è dell'opinione che all'odierno appellante R.I.A.B. (ente che riunisce alcune istituzioni di assistenza e beneficenza operanti sul territorio di Padova) non possa riconoscersi natura di controinteressato, e quindi di contraddittore necessario che avrebbe dovuto essere evocato indispensabilmente già in primo grado: ciò sulla base delle allegazioni dello stesso appellante in ordine al suo "coinvolgimento" nella procedura, per cui è processo, di adozione e approvazione del programma integrato di riqualificazione urbanistica, edilizia e ambientale (PIRUEA) relativo alla località Ponterotto del Comune di Padova.

Ed invero, costituisce principio giurisprudenziale ormai pacifico che il riconoscimento della qualità di controinteressato postula la presenza di due requisiti: da un lato, deve trattarsi di soggetto contemplato nel provvedimento impugnato, o comunque agevolmente identificabile sulla base di esso; dall'altro, occorre che sia titolare di un interesse concreto e attuale alla conservazione di detto provvedimento, interesse sostanzialmente speculare all'interesse legittimo che muove il ricorrente, e – quindi – che da tale provvedimento egli derivi un vantaggio immediato (cfr.

*ex plurimis* Cons. Stato, sez. V, 14 aprile 2006, nr. 2959; Cons. Stato, sez. VI, 15 febbraio 2006, nr. 613; Cons. Stato, sez. V, 18 novembre 2004, nr. 7544).

Orbene, nel caso di specie se è vero, come evidenziato dall'appellante, che il R.I.A.B. di Padova era effettivamente menzionato nei provvedimenti impugnati, non altrettanto pacifica è la sussistenza del secondo requisito innanzi indicato.

Al riguardo, è lo stesso odierno appellante a chiarire che il suo “coinvolgimento” nel PIRUEA per cui è causa, specificamente relativo alla parte di esso concernente la realizzazione di nr. 36 unità immobiliari in zona A e inquadrato nell'ambito delle politiche abitative del Comune precedente, era di duplice natura:

- a) in primo luogo, il R.I.A.B. si era obbligato ad acquistare dai soggetti proponenti il PIRUEA (SO.GE.DI. S.r.l., Kennedy Residence S.r.l. e Topazio S.r.l., con quest'ultima avendo concluso anche un contratto di acquisto di cosa futura) le unità immobiliari sopra indicate;
- b) in secondo luogo, aveva sottoscritto col Comune di Padova un protocollo d'intesa, impegnandosi a cedere in locazione al Comune i suddetti alloggi per un periodo di 15 anni, affinché fossero destinati a soddisfare le esigenze abitative di persone bisognose (anziani, disabili etc).

Siffatta posizione, ad avviso del Collegio, non integra quell'interesse concreto e attuale che è necessario, per quanto

si è sopra detto, a connotare la qualità di controinteressato nel giudizio: il suo contenuto sostanziale, infatti, non si discosta significativamente da quello che caratterizza la qualità di promissario acquirente del bene da realizzarsi da parte dell'amministrazione, qualità che è stata anche di recente ritenuta inidonea a configurare un interesse che non sia di mero fatto, al più tale da legittimare un intervento in giudizio, ma non certo ad imporre la notifica *ab initio* del ricorso introduttivo (cfr. Cons. Stato, sez. V, 13 novembre 2007, nr. 5810; Cons. Stato, sez. IV, 30 giugno 2005, nr. 3594).

**2.2.** Se, dunque, non può accedersi all'impostazione del R.I.A.B. secondo cui lo stesso avrebbe rivestito qualità di contraddittore necessario in primo grado – e, pertanto, va respinto il primo motivo del suo appello, tendente alla rinnovazione del giudizio dinanzi al primo giudice – non può però condividersi neanche l'assunto degli appellati, secondo cui lo stesso R.I.A.B. non avrebbe alcuna veste processuale, con conseguente inammissibilità dell'appello da esso proposto. Infatti, per tornare all'analogia che si è sopra individuata tra la posizione del R.I.A.B. e quella del promissario acquirente, non può negarsi che quest'ultimo sia titolare di un interesse giuridicamente qualificato alla conclusione del contratto definitivo, interesse comunque incompatibile con l'annullamento degli atti sulla base dei quali tale conclusione si rendeva doverosa.

Alla stessa stregua, l'odierno appellante è certamente titolare

di un interesse, ancorché non attuale ma futuro, all'acquisto ed alla successiva cessione in locazione degli alloggi suindicati; un interesse non meramente fattuale, ma fondato sugli accordi e sul protocollo d'intesa invocati dallo stesso R.I.A.B., la cui esecuzione sarebbe certamente pregiudicata dall'annullamento del PIRUEA su cui si fondano.

Insomma, sembra al Collegio che il R.I.A.B. appellante presenti tutte le caratteristiche del soggetto terzo il quale, pur non rivestendo qualità di controinteressato, sarebbe pregiudicato dall'accoglimento del ricorso, ed al quale, pertanto, per costante giurisprudenza viene riconosciuta la facoltà di proporre opposizione di terzo dopo il passaggio in giudicato di un'eventuale decisione di annullamento, ma anche, per evidenti esigenze di economia processuale, di intervenire nel corso del giudizio di appello pur non avendo partecipato a quello di primo grado (cfr. *ex plurimis* Cons. Stato, sez. V, 23 gennaio 2008, nr. 167; Cons. Stato, sez. VI, 7 gennaio 2008, nr. 23; Cons. Stato, sez. IV, 26 settembre 2007, nr. 4970; Cons. Stato, sez. V, 22 febbraio 2007, nr. 958).

Deve dunque ritenersi ammissibile l'appello proposto dal predetto R.I.A.B., malgrado quest'ultimo sia rimasto estraneo al giudizio di primo grado non avendo ricevuto notifica del ricorso introduttivo.

**3.** Ulteriore questione da esaminare in via preliminare afferisce all'ammissibilità della costituzione nel presente grado di appello della SO.GE.DI. S.r.l., della quale gli appellati

Gottardo e Carraro hanno chiesto l'estromissione dal giudizio.

L'eccezione è motivata dalla circostanza che la SO.GE.DI. S.r.l., cui fu notificato il ricorso introduttivo in quanto una delle società proponenti il PIRUEA di cui trattasi, avrebbe *medio tempore* perso la qualità di controinteressata, avendo ceduto alla Topazio S.r.l. le sue proprietà ricomprese nel piano.

Tuttavia, va richiamato il consolidato orientamento secondo cui la qualità di controinteressata va accertata con riferimento al momento dell'adozione del provvedimento impugnato, a nulla rilevando le circostanze di fatto sopravvenute (cfr. Cons. Stato, sez. V, 18 gennaio 2006, nr. 128; Cons. Stato, sez. IV, 25 luglio 2005, nr. 3971; Cons. Stato, Ad. Pl., 24 luglio 1997, nr. 15).

Pertanto, l'eccezione va respinta.

**4.** Venendo all'esame degli appelli, può rilevarsi che tutti e tre gli appellanti formulano motivi di appello sostanzialmente analoghi (a parte quanto già osservato in ordine al primo motivo di appello del R.I.A.B. di Padova), riconducibili a tre ordini di censure mosse alla sentenza impugnata:

a) censure relative all'asserito difetto di legittimazione e di interesse a impugnare in capo agli originari ricorrenti, e odierni appellati, Gottardo Maria Luisa e Carraro Ottorino, nonché all'inammissibilità dei motivi aggiunti dagli stessi proposti in primo grado per difetto di mandato *ad hoc*;

b) censure inerenti all'averne il primo giudice operato un non consentito sindacato sul merito delle scelte pianificatorie dell'Amministrazione;

c) censure relative all'erroneità, in ogni caso, delle valutazioni compiute dal T.A.R. circa l'asserita insussistenza dei presupposti di legge per il ricorso al PIRUEA.

Tutto ciò premesso, il Collegio reputa fondati e assorbenti i motivi di appello riconducibili al terzo ordine di doglianze.

**5.** Al riguardo, non appare condivisibile l'opinione espressa da tutti gli appellanti, secondo cui la sentenza impugnata si caratterizzerebbe per un'inammissibile ingerenza del T.A.R. nelle scelte di merito dell'Amministrazione, esternate nell'adozione e nell'approvazione del PIRUEA relativo alla località Ponterotto.

Infatti, dalla lettura della sentenza in questione emerge con chiarezza che il primo giudice ha ritenuto del tutto insussistenti i presupposti di legge per il ricorso allo strumento del PIRUEA, con conseguente sviamento di detto strumento dalle finalità sue proprie in favore di obiettivi esclusivamente privatistici e speculativi; pertanto, nell'ottica del T.A.R. veneto si versa proprio in una delle ipotesi di manifesta abnormità o erroneità delle scelte amministrative, alle quali – come è noto – la consolidata giurisprudenza circoscrive il sindacato giurisdizionale sulle scelte pianificatorie operate dal Comune nell'esercizio della propria discrezionalità.

Diverso discorso è se tale giudizio di abnormità sia o meno condivisibile, sulla scorta delle emergenze documentali: è sotto questo specifico profilo che il percorso argomentativo seguito dal giudice di prime cure si appalesa, non già inammissibile, ma censurabile nei suoi contenuti e nelle sue conclusioni.

**6.** Per meglio comprendere le ragioni che inducono il Collegio a ritenere fondati gli appelli, è opportuno muovere da una sommaria ricostruzione della vicenda per cui è causa.

La zona del Comune di Padova denominata “Ponterotto”, nella quale risiedono gli odierni appellati Gottardo e Carraro, è stata interessata nel 1987 da un piano di lottizzazione, poi completamente eseguito tranne per due aree rimaste inedificate, e successivamente scaduto di validità; in tempi più recenti, le società proprietarie delle aree interessate al predetto piano di lottizzazione (fra cui la Topazio S.r.l. e la SO.GE.DI. S.r.l., parti del presente giudizio) hanno presentato al Comune una proposta – poi approvata dall’Amministrazione con gli atti impugnati in primo grado - di programma integrato di riqualificazione urbanistica, edilizia e ambientale (PIRUEA) ai sensi della legge regionale del Veneto 1 giugno 1999, nr. 23. Tale strumento urbanistico, previsto in attuazione e integrazione della legge 17 febbraio 1992, nr. 179, nell’intento del legislatore serviva ad assicurare *“il riordino degli insediamenti esistenti e il ripristino della qualità ambientale anche attraverso l’ammodernamento delle urbanizzazioni primarie e secondarie e dell’arredo urbano”* ovvero *“il riuso di*

*aree dismesse, degradate, inutilizzate, a forte polarizzazione urbana, anche mediante il completamento dell'edificato*" (art. 1, comma 2, l.r. nr. 23 del 1999).

La stessa legge, poi, nell'assimilare il PIRUEA a uno strumento attuativo, prevedeva che esso potesse caratterizzarsi per pluralità di funzioni, integrazione di diverse tipologie o modalità di intervento (ivi comprese opere di urbanizzazione), possibile concorso di risorse pubbliche e private e dimensione tale da consentire il perseguimento delle finalità generali testé richiamate (art. 2); infine, si disponeva la necessità, qualora il programma avesse comportato nuove edificazioni, che l'intervento previsto contemplasse *"il recupero e/o la riqualificazione del patrimonio edilizio e/o la riqualificazione del tessuto urbanistico esistente"* (art. 3, comma 3).

**7.** All'esito del giudizio di primo grado, come detto, il T.A.R. del Veneto ha ritenuto che gli atti relativi a detto PIRUEA fossero illegittimi sulla base dei seguenti rilievi:

a) assenza dei presupposti di legge per il ricorso al PIRUEA, non sussistendo la situazione di *"degrado"* invocata dai proponenti e dall'Amministrazione, in quanto l'area interessata all'intervento era caratterizzata da urbanizzazione recente e limitata, da estese aree a verde e da assi viarii realizzati nell'ambito delle precedenti lottizzazioni, mentre l'esigenza di recupero si poneva unicamente per gli edifici appartenenti alla ex fornace Ponterotto (effettivamente in stato di abbandono);

b) preponderanza della finalità speculativa, come evincibile dalla prevalenza quantitativa delle nuove edificazioni nell'ambito degli interventi programmati, dal ridimensionamento del centro civico, e più in generale delle aree a verde pubblico e a *standard*, rispetto a quanto previsto dal precedente piano di lottizzazione, e dalla rilevanza centrale della programmata realizzazione di nr. 36 appartamenti di edilizia residenziale pubblica.

Su tali basi, il primo giudice ha ritenuto che le reali esigenze sottese a tali interventi avrebbero potuto e dovuto essere soddisfatte mediante il ricorso ad altri e diversi strumenti urbanistici, del pari caratterizzati dal concorso di risorse pubbliche e private, ma con specificità e finalità differenti da quelle legislativamente attribuite al PIRUEA.

**8.** Nel verificare la condivisibilità di siffatto argomentare, ad avviso del Collegio, non può prescindersi dalla considerazione delle peculiari caratteristiche del PIRUEA, quali emergono dalle disposizioni della l.r. nr. 23 del 1999 innanzi citate, nonché dallo stesso art. 16 l. nr. 176 del 1992, che delinea il *genus* dei programmi integrati di intervento cui detto strumento è riconducibile; da tale coacervo normativo emerge che qualità essenziale del PIRUEA, come di tutti i programmi integrati, è l'estrema flessibilità e duttilità, essendo connaturato ad esso il coesistere di una pluralità di funzioni, che possono andare dal recupero di immobili fatiscenti alla riqualificazione urbana di aree degradate, dall'arricchimento

delle urbanizzazioni in aree di recente edificazione al perseguimento di obiettivi “sociali”.

Quando poi gli interventi, come previsto dalle norme citate, si attuino attraverso il concorso di risorse pubbliche e private, è chiaro che a questa già ampia varietà di finalità si aggiungeranno anche obiettivi privatistici e *lato sensu* speculativi: non sarà la presenza di questi ultimi, evidentemente, a escludere *ex se* che il programma sia comunque finalizzato a scopi pubblicistici del tipo sopra indicato, dovendo tale valutazione operarsi sulla base della considerazione dell'equilibrio complessivo tra i risultati conseguiti (né, del resto, può ipotizzarsi che soggetti privati siano disposti a investire le proprie risorse “a fondo perduto”, senza prevedere un qualche ritorno di carattere economico quale contropartita del proprio contributo al conseguimento di finalità di pubblico interesse).

Ciò induce a prendere *cum grano salis* una delle asserzioni su cui si fonda l'intero *iter* argomentativo del giudice di primo grado: e cioè che sarebbe insito nella natura stessa del PIRUEA che le eventuali nuove edificazioni in esso previste debbano restare comunque minoritarie e marginali rispetto agli interventi di recupero e riqualificazione.

In realtà, alla luce di quanto sopra detto, non è sulla base di un rapporto meramente quantitativo che può valutarsi la rispondenza o meno all'interesse pubblico della scelta di ricorrere al PIRUEA, dovendo piuttosto considerarsi se gli

interventi di nuova edificazione (maggioritari o minoritari che siano) siano funzionali agli obiettivi generali di carattere pubblico di cui si è detto; d'altra parte, le norme di legge che si sono citate nulla prevedono in ordine a un rapporto quantitativo tra recupero dell'esistente e nuove edificazioni, limitandosi a richiedere che queste ultime si inseriscano comunque in un più ampio recupero del patrimonio edilizio o del tessuto urbanistico (art. 3, comma 3, l.r. nr. 23 del 1999).

**9.** Chiarito tale essenziale punto preliminare, il Collegio rileva che l'avviso del primo giudice in ordine all'insussistenza dei presupposti di legge per l'adozione del PIRUEA non appare convincente.

Innanzitutto, non risponde al vero che l'unica situazione di degrado dell'area interessata fosse quella riguardante l'ex edificio delle fornaci (situato a confine con l'area interessata al precedente piano di lottizzazione del 1987), risultando *per tabulas* che quanto meno vi era l'esigenza di intervenire sulle aree rimaste in stato di abbandono a seguito dell'incompleta esecuzione degli interventi previsti dall'originaria lottizzazione. Più in generale, non può convenirsi con l'interpretazione che delle norme regionali hanno fornito gli odierni appellati, secondo cui il presupposto fattuale cui il legislatore ha condizionato il ricorso al PIRUEA s'identificherebbe unicamente in una situazione di "degrado", concetto da intendersi nel senso di presenza di immobili fatiscenti o in abbandono ovvero di tessuto urbano sviluppatosi in maniera

disordinata, irregolare o abusiva; al contrario, il già citato art. 1 l.r. nr. 23 del 1999 mostra chiaramente di adottare una nozione più ampia, comprendente anche l'esistenza di spazi urbani non utilizzati e la necessità di completare l'urbanizzazione di un determinato territorio.

Nel caso che occupa, al di là di quelle che sono le motivazioni degli atti impugnati sul punto, anche le produzioni fotografiche provenienti dagli stessi odierni appellati documentano un assetto urbano nel quale è evidente il non adeguato sfruttamento della destinazione delle aree interessate, come evincibile dalla sporadicità delle edificazioni e dalla palese insufficienza delle dotazioni urbanistiche della zona; insomma, non sembra trattarsi di un tranquillo quartiere residenziale immerso nel verde (come assumono gli odierni appellati) ma di un'area solo parzialmente urbanizzata e non adeguatamente attrezzata.

**10.** Tanto premesso, anche l'assunto del primo giudice secondo cui il PIRUEA per cui è causa sarebbe stato asservito a logiche esclusivamente speculative appare documentalmente smentito.

Al riguardo, occorre sgombrare il campo dal "pregiudizio" riveniente dall'assumere, quale parametro della rispondenza degli interventi all'interesse pubblico, il confronto tra le previsioni del PIRUEA e quelle del precedente piano di lottizzazione del 1987: non può affermarsi *sic et simpliciter* che quest'ultimo (peraltro da lungo tempo scaduto) fosse

maggiormente conforme all'interesse pubblico, potendo al più concedersi che esso fosse più coerente con le aspettative dei residenti nella zona (ivi compresi gli odierni appellati Gottardo e Carraro), o forse con quello che per essi era il modo migliore di perseguire finalità pubblicistiche.

Pertanto, appare fragile l'argomento incentrato sul ridimensionamento di taluni interventi (centro civico e dotazioni a *standard*) rispetto a quelli previsti dall'originaria lottizzazione: l'approccio corretto è, date per acquisite determinate esigenze di riqualificazione dell'area *de qua*, verificare la coerenza con esse degli interventi programmati in sé e per sé considerati, tenendo ben presente che l'alternativa ad essi – almeno allo stato – sarebbe stata non la realizzazione di altri e diversi interventi, ma l'assenza di ogni intervento.

In tale prospettiva, non può sottacersi che gli interventi previsti, sul versante delle urbanizzazioni, dal programma in contestazione non si riducevano alla realizzazione di un centro civico (ancorché di dimensioni minori rispetto a quanto precedentemente previsto), ma comprendevano anche la realizzazione e cessione gratuita al Comune di nr. 3 alloggi di edilizia residenziale pubblica con relativi *garages*, la risistemazione di strade, parcheggi e di un'area *standard* a verde, il completamento di opere su un fabbricato (“*ex Scuderie*”) di proprietà comunale e la progettazione e realizzazione di strutture al servizio di impianti sportivi già esistenti.

A ciò occorre aggiungere che la stessa realizzazione di nr. 36 alloggi da locare a canone agevolato, al centro delle contestazioni degli originari ricorrenti, non obbedisce a una logica puramente speculativa, risultando *per tabulas* che tali alloggi, previa cessione al Comune per un periodo di 15 anni, serviranno per fornire un'abitazione a soggetti svantaggiati (anziani, disabili etc), in tal modo realizzando anch'essi – sia pure nell'ambito di un'operazione destinata ad assicurare ai soggetti proponenti un ritorno economico – un intento in senso lato “sociale”.

Ed è appena il caso di sottolineare che gli originari ricorrenti, mentre si dilungano nel dimostrare l'inesistenza nel territorio di Padova di una generale emergenza abitativa, non smentiscono la specifica e puntuale necessità, discendente da elementari dati connessi all'andamento demografico della popolazione, di assicurare un alloggio ai predetti soggetti svantaggiati, rimasti soli e bisognevoli di assistenza.

Né può trovare ingresso, nella presente sede, il rilievo degli odierni appellati secondo cui la realizzazione degli interventi previsti dal PIRUEA trasformerebbe la zona interessata in una sorta di “quartiere dormitorio”, sfornito delle strutture idonee a garantire le più elementari necessità dei residenti (uffici pubblici, esercizi commerciali etc): infatti, è evidente che un programma integrato d'intervento può servire ad assicurare un livello minimo di sviluppo e qualificazione urbanistica alla zona interessata, segnando soltanto il punto di avvio di un

processo evolutivo destinato a svilupparsi nel tempo; né può pretendersi che l'investimento pubblico - privato che, come in questo caso, connota gli interventi sia tale da soddisfare la totalità delle esigenze del tessuto abitativo.

**11.** I rilievi fin qui esposti inducono il Collegio a ritenere meritevole di riforma la sentenza impugnata, apparendo gli atti impugnati immuni dai vizi di legittimità lamentati nel ricorso introduttivo.

La fondatezza delle censure esaminate, peraltro, esonera dall'esame di quelle afferenti alla posizione processuale degli originari ricorrenti Gottardo e Carraro, essendo acclarata l'infondatezza delle censure da costoro articolate in primo grado.

**12.** L'accoglimento degli appelli principali rende improcedibile, per sopravvenuta carenza d'interesse, l'appello a sua volta proposto dalla Prearo Costruzioni S.r.l., nelle forme dell'appello incidentale, nell'ambito del giudizio nr. 5618 del 2007; restano assorbite, pertanto, anche le eccezioni degli appellati in ordine alla legittimazione della stessa Prearo Costruzioni.

**13.** In considerazione della complessità delle questioni esaminate, sussistono certamente giusti motivi per compensare integralmente tra le parti le spese di giudizio.

**P.Q.M.**

il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione IV, riuniti i ricorsi in epigrafe, accoglie gli appelli e per l'effetto, in

riforma della sentenza impugnata, respinge il ricorso di primo grado.

Dichiara altresì improcedibile l'appello incidentale proposto da Prearo Costruzioni S.r.l.

Compensa tra le parti le spese di giudizio.

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio dell'11 marzo 2008 con l'intervento dei signori:

Gaetano Trotta	Presidente
Costantino Salvatore	Consigliere
Antonino Anastasi	Consigliere
Anna Leoni	Consigliere
Raffaele Greco	Consigliere, est.
L'ESTENSORE	IL PRESIDENTE
Raffaele Greco	Gaetano Trotta

IL SEGRETARIO

Rosario Carnabuci

**Depositata in Segreteria**

**16/06/2008**

(Art. 55, L. 27.4.1982, n. 186)

Il Dirigente

Dott. Giuseppe Testa